

NOTAT

Dato: 11. april 2018

Sag: 18/09102

Sagsbehandler: /nvh

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bemærkninger til Energistyrelsens høring over 700 MHz-, 900 MHz- og 2300 MHz-auktionsmaterialet

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) kvitterer hermed for at have modtaget Energistyrelsens høring over 700 MHz-, 900 MHz- og 2300 MHz-auktionsmaterialet.

ERHVERVS MINISTERIET

KFST udgør sammen med Konkurrencerådet en uafhængig konkurrencemyndighed. De følgende høringbemærkninger afgives udelukkende som konkurrencemyndighed.

Adgang til frekvenser er væsentligt for den effektive konkurrence

KFST skal indledningsvis notere, at det er essentielt for mobiloperatører at have adgang til tilstrækkelige frekvenser. Uden adgang til tilstrækkelige frekvenser kan mobiloperatørerne opleve kapacitetsbegrænsninger, hvilket kan gøre det vanskeligt at lægge et reelt konkurrencepres på konkurrenterne.

Det vil således kunne svække konkurrencen, hvis der efter auktionen er aktører, der ikke har tilstrækkelige frekvenser til at kunne lægge et reelt konkurrencepres på markedets øvrige aktører – eller hvis kravene medfører forøget koncentration efter auktionen. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis potentielle bydere har vanskeligt ved at møde de i udbudsmaterialet fastsatte dækningskrav og/eller hastighedskrav, som skal efterleves for at byde på udvalgte frekvensblokke.

Muligheden for at leve op til disse krav vil i et vist omfang hænge sammen med byderens eksisterende frekvensbeholdning og netværk, og de nødvendige investeringer forbundet med at leve op til kravene kan derfor variere fra byder til byder og være betydeligt mere bydefulde for nogle bydere end for andre. Forskelle i den omkostningsbyrde, som de potentielle bydere dermed står over for, kan skabe store forskelle i bydernes forudsætninger for at afgive bud i runde 1 om dækningskrav samt de efterfølgende budrunder.

Der er således risiko for, at de i udbudsmaterialet fastsatte krav til dækning vil reducere antallet af konkurrencedygtige aktører på markedet efter auktionen. Færre aktører på markedet kan resultere i højere priser. Der kan dermed være et direkte trade-off mellem dækningskravet, der sikrer

adgangen til mobilnettet for en lille del af befolkningen i tyndt befolkede områder, og prisen på mobilt bredbånd for befolkningen i hele landet.

Det kan endvidere ikke udelukkes, at de fastsatte krav vil afholde potentielle nye aktører fra at træde ind på markedet, fx fordi den initiale investering, der er nødvendig for at opfylde kravene ikke vil stå mål med den forventede indtjening. Udbudsmaterialet synes dog at indikere, at Energi styrelsen ikke forventer nye aktører på markedet.

Brugen af frekvenslofter i auktionen, som der lægges op til i høringsmaterialet, er egnet til delvist at adressere ovennævnte bekymringer. Det er dog vigtigt at sikre, at lofterne også i praksis fungerer effektivt. Ved fastsættelsen af et frekvensloft skal konkurrence om frekvenserne i auktionen (hvilket taler for et højt frekvensloft) afvejes mod konkurrence efter auktionen (hvilket taler for et lavere eller differentieret frekvensloft). KFST bemærker, at lofternes niveau som anført i materialet potentielt vil kunne resultere i, at frekvenserne fordeles på to operatører, hvormed de øvrige operatører vil blive stillet ringere i konkurrencen efter auktionen.

Det bemærkes desuden, at de foreslåede frekvenslofter udelukkende tager højde for fordelingen af de udbudte frekvenser inden for de pågældende frekvensbånd, mens der ikke tages højde for mobiloperatørernes beholdning af frekvenser i andre frekvensbånd eller eksisterende frekvenstilladelser i de frekvensbånd, som auktionen drejer sig om.

Endvidere bemærkes, at frekvensloftet for 700 MHz og 900 MHz er koblet, hvormed det vil være muligt for én byder at købe alle frekvenser i et af båndene. Det synes særligt uhensigtsmæssigt i det omfang et af frekvensbåndene har unikke egenskaber.

Muligheden for at lægge et reelt konkurrencepres bestemmes ikke kun af fordelingen af frekvenser i de pågældende frekvensbånd, idet mobiloperatørernes beholdning af frekvenser i andre frekvensbånd også er af stor betydning. Det kan også være relevant at se på fordelingen inden for fx henholdsvis lave og høje frekvensbånd på grund af de forskellige egenskaber, som disse hver især har.

Strategisk budgivning kan hæmme den effektive konkurrence

Det er uhensigtsmæssigt, hvis andre hensyn end den enkelte aktørs egen adgang til frekvenser har indflydelse på aktørens budgivning. Det gælder eksempelvis, hvis det kan betale sig for en større aktør at betale mere for frekvenser for at minimere den efterfølgende konkurrence – fx ved at forhindre en mindre og aggressiv (eller en potentiel ny) aktørs adgang til frekvenserne.

Strategisk budgivning kan – i det omfang én eller flere aktører af den grund bliver afskåret fra adgang til tilstrækkelige frekvenser til at lægge et reelt konkurrencepres på konkurrenterne – hæmme den effektive konkurrence. Derudover vil strategisk budgivning kunne medføre højere priser i auktionen samt en efterfølgende begrænset konkurrence, hvilket kan føre til højere forbrugerpriser.

Handel med frekvenser efter auktionen

Afsnit 4.3 i auktionsmaterialets informationsmemorandum beskriver muligheden for helt eller delvist at overdrage eller tilbagelevere frekvenser, som en budgiver har erhvervet i forbindelse med auktionen. KFST skal i den forbindelse bemærke, at det kan være uhensigtsmæssigt, hvis, eksempelvis, det i auktionen fastsatte frekvensloft kan overskrides i tilfælde af overdragelse af frekvenser efter auktionens afslutning.

Offentliggørelse af tilmeldte budgivere m.v. øger gennemsigtigheden

Det fremgår af afsnit 6 i auktionsmaterialet, at der offentliggøres lister over i første omgang tilmeldte budgivere og siden kvalificerede budgivere. KFST bemærker hertil, at det kan vise sig uhensigtsmæssigt for selve auktionsprocessen, at alle auktionsdeltagere på forhånd er bekendt med konkurrerende auktionsdeltageres identitet samt deres antal.

Hvad angår offentliggørelsen af oplysninger efter auktionens afslutning, skal KFST bemærke, at offentliggørelse af deltagende aktørers strategiske oplysninger, oplysninger om væsentlige konkurrenceparametre og øvrige konkurrencefølsomme oplysninger kan øge gennemsigtigheden mellem konkurrenterne betydeligt, hvilket kan hæmme den effektive konkurrence, herunder eksempelvis i forbindelse med fremtidige frekvensauktioner. Høj grad af gennemsigtighed kan være særligt problematisk på meget koncentrerede markeder med få, store aktører. Behovet for offentliggørelse samt detaljeringsgraden for offentliggjorte oplysninger, herunder om visse oplysninger fx kan lægges frem i mere aggregeret form, bør derfor overvejes. Det kan i den forbindelse have betydning, om dele af oplysningerne allerede er eller vil være tilgængelige andetsteds.